

## EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL PAÍS VALENCIANO: ANÁLISIS DE VARIABLES QUE INTERVIENEN EN SU PARALIZACIÓN<sup>1</sup>

### EXPERIENCES OF PARTICIPATORY BUDGETING IN THE VALENCIAN COUNTRY: ANALYSIS OF VARIABLES THAT ARE INVOLVED IN THEIR SUSPENSION

**Sergio López Ronda<sup>2</sup>**

Asociación para la Promoción de Estudios,  
Participación y Acción Social. España.  
slopezronda@gmail.com

**Carmen Pineda Nebot**

Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do  
Gasto Público (GPCGP), UNESP, SP. Brasil  
carmenpinedanebot@hotmail.com

#### Resumen

En España, aunque no se conoce con exactitud, se han puesto en marcha desde 2001 casi un centenar de experiencias de presupuesto participativo, metodología de gestión pública presupuestaria que se ha convertido en una práctica de innovación democrática y de calidad del gasto público, al incluir a la ciudadanía en el principal proceso de decisión de los gobiernos: el presupuesto. Una parte de estas prácticas se han realizado en municipios del País Valenciano, objeto de nuestro estudio.

El artículo se divide en dos partes: en la primera nos centramos en la descripción de los municipios que han implantado presupuestos participativos en el País Valenciano, sus características territoriales y sociales, la cultura partici-

---

<sup>1</sup> Comunicación presentada por los autores en el XI Congreso Español de Sociología. Madrid, julio de 2013.

<sup>2</sup> Los autores quieren agradecer los comentarios y críticas de Valdemir Pires, que han servido para mejorar este artículo.

pativa del municipio, la configuración de los gobiernos en el momento de implementación de las experiencias y en la actualidad, las características del proceso y la metodología utilizada, etc. En la segunda parte analizaremos las causas que han motivado la paralización de algunas experiencias y plantearemos algunas conclusiones que puedan permitir la sostenibilidad en el tiempo de este tipo de procesos.

**Palabras clave:** Presupuesto participativo, sostenibilidad, ciudadanía, municipios, País Valenciano.

### **Abstract**

In Spain, though it is not exactly known, almost a hundred of experiences of participative budget have started to run since 2001, methodology of public budgetary management that has turned into a practice of democratic innovation and quality of the public expenditure, to include the citizenship in the principal process of decision of the governments: the budget. A part of these practices have been made in municipalities of the Valencian Country, object of our study. The article is divided in two parts: in the first one we focus on the description of the municipalities that have implanted participative budgets in the Valencian Country, its territorial and social characteristics, the participative culture of the municipality, the configuration of the governments in the moment of implementation of the experiences and now, the characteristics of the process and the methodology used, etc. Secondly we will analyze the reasons that have motivated to stop some experiences and will raise some conclusions that could allow the sustainability in the time of this type of processes.

**Keywords:** Participative budget, sustainability, citizenship, municipalities, Valencian Country.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El *Orçamento Participativo* o Presupuesto Participativo es una metodología de gestión pública presupuestaria que, en los últimos veinte años, se ha convertido en una práctica de innovación democrática (Abers, 2000; Pontual, 2000; Fedozzi, 2000, 2002; de Sousa, 2002; Avritzer, 2003; Francés y Carrillo, 2008) y de calidad del gasto público (Pineda y Pires, 2008; Molina, 2010; Pires y Martins, 2011), al incluir a la ciudadanía en el principal proceso de decisión de los gobiernos: el presupuesto. Así ha sido reconocido tanto por organismos internacionales (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE) como por gobiernos locales y nacionales de todos los continentes, que lo han adoptado y adaptado a sus propias características.

En cuanto al origen de esta metodología, aunque mucha gente cree que el Presupuesto Participativo nació en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) en 1989, no es posible olvidar las experiencias precursoras que se realizaron en algunos municipios de Brasil entre 1978 y 1988 que, aunque no recibieron este nombre,

sí que contenían toda o una buena parte de sus características fundamentales<sup>3</sup>. De ellas, las más conocidas son las de Lajes y Boa Esperanza que, entre 1978 y 1982, con gobiernos de diferentes partidos, intentaron establecer un diálogo entre el ayuntamiento y los ciudadanos, fundamentalmente con los barrios periféricos carentes de infraestructuras. También, aunque menos conocidas, fueron las experiencias de Vila Velha, Diadema y Piracicaba.

Aunque realmente no es hasta las primeras elecciones municipales democráticas de 1988, en las que el Partido dos Trabalhadores (PT) gana las elecciones en 36 municipios entre ellos el de Porto Alegre, cuando se comienza a poner en marcha el Presupuesto Participativo que conocemos. En ese momento comienza una fase, que dura de 1989 a 1992, considerada de “consolidación” en la cual el PT comienza a poner en marcha el Presupuesto Participativo en algunos de los municipios en los que gobierna<sup>4</sup>.

La siguiente fase, que llaman de *masificación brasileña*, corresponde al periodo de 1997 a 2000, durante el cual más de 200 municipios brasileños adoptan, con variaciones importantes, el modelo. En esa época ya no todas las experiencias se producen en municipios gobernados por el PT, habiendo hasta del Partido del Frente Liberal (PFL) que, en el espectro político brasileño, se encuentra en el extremo opuesto del PT. También se producen experiencias en gobiernos de algunos estados, como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre y Amapá y organismos de la sociedad civil comienzan a organizar foros sociales para acompañar al presupuesto.

La tercera fase, que comienza en el 2000, puede ser identificada como de *expansión* (fuera de Brasil) y de *diversificación*. Es a partir de ese año cuándo numerosas ciudades de todo el mundo<sup>5</sup> adoptan, en general con profundas adaptaciones, los modelos existentes. Esto convierte al Presupuesto Participativo en una práctica no restringida a un país (Brasil) o una zona (América Latina), pero también provoca muchos cambios en sus significados, en sus objetivos y en su metodología (Pires y Pineda, 2008). Asimismo en esta época se produce una redefinición del presupuesto participativo tras la derrota del PT, en las elecciones municipales de 2004, en las ciudades de Porto Alegre y Sao Paulo. Siendo en esta fase cuando surgen las primeras experiencias españolas.

<sup>3</sup> Esta opinión la comparten Pires (2001), Goldfrank (2006) y Gómez (2007).

<sup>4</sup> De este periodo son las experiencias de Ipatinga y Betim, en Minas Gerais; Santo André, Piracicaba, Jaboticabal, São Paulo y Santos, en el estado de Sao Paulo.

<sup>5</sup> Se han puesto en marcha experiencias en Europa (Sintomer, 2005; Krylova, 2007), Asia (Paul, 2007; Brillantes JR., 2007; He, 2011), África (Shall, 2007, 2007a), América del Norte (Lerner y Wagner, 2006; Lerner y Secondo, 2012; Russon, 2012), Oceanía (Thompson, 2013) y en muchos países de América Latina (Goldfrank, 2007; Montecinos, 2012).

Los estudios e investigaciones sobre el tema han recorrido un camino similar. Destacando al principio las virtudes y bondades del presupuesto participativo e identificando los factores de éxito que permitirían su desarrollo (Souza, 2001; Baiocchi, 2001; Nylén, 2003; Wampler, 2004), planteando posteriormente el diseño de las experiencias y los problemas de su implantación en otros países, prestando una especial atención a los requisitos previos que deben cumplir los lugares para tener éxito (Blanco, 2002; Chávez, 2005; Sintommer, 2005). Y más recientemente analizando el tipo de relación de las instituciones participativas con las representativas (Pires, 2000; Subirats, 2005; Tatagiba y Teixeira, 2007; Beras, 2009), la sostenibilidad de las experiencias (Mantovaneli JR, 2001; Balcão y Maranhão 2002; Serafim y Teixeira 2006; Fernández y Pineda, 2010), la medición y evaluación del grado de desarrollo y del nivel de calidad de las experiencias (Fedozzi y Furtado, 2009; Silva, 2009; Costa, 2010; Alegretti *et al.* 2011), la efectividad de las mismas y la búsqueda de definiciones y tipologías (Ganuza, 2007; Marquetti, 2007; Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008; Navarro, 2008; Pires y Pineda, 2008; Barragán *et al.*, 2011; Pineda y Pires, 2012).

El trabajo que presentamos está dividido en dos partes: en la primera nos centraremos en la descripción de los municipios que han implantado presupuestos participativos en el País Valenciano, sus características territoriales y sociales, la cultura participativa del municipio, la configuración de los gobiernos en el momento de implementación de las experiencias y en la actualidad, las características del proceso y la metodología utilizada, etc. y, de este modo, contribuir a la sistematización del conocimiento sobre este tipo de prácticas participativas en España. En la segunda parte analizaremos las causas que han motivado la paralización de algunas experiencias y finalizaremos extrayendo algunas conclusiones que esperamos contribuyan a la reflexión sobre su sostenibilidad.

## 2. METODOLOGÍA

El objeto de nuestro trabajo, que realizamos sin ninguna ayuda externa, es el estudio y análisis de las experiencias de Presupuesto Participativo que se han puesto en marcha en el País Valenciano, por lo tanto nuestro primer paso era encontrarlas y conocerlas. En nuestra búsqueda descubrimos dieciséis municipios<sup>6</sup> en los que en algún momento se había desarrollado un proyecto de participación ciudadana en el presupuesto municipal.

---

<sup>6</sup> En Alcoy (Alicante) se lleva desarrollando presupuestos participativos desde el año 2012. Sin embargo, no está recogida en este artículo porque los autores no tenían conocimiento de la experiencia en el momento de desarrollar la investigación.

La segunda fase de nuestra investigación consistió en la recogida y recopilación de información sobre estas experiencias y su entorno. Para ello hemos rastreado tanto las páginas web de los municipios como la documentación existente en congresos, revistas, libros y tesis doctorales. La desaparición de algunas experiencias ha dificultado bastante la recogida de información al haber eliminado drásticamente, en algunos casos, de sus páginas web cualquier referencia a ellas, aunque también nos ha servido esto para empezar a conocer la actitud de los responsables políticos de estos ayuntamientos.

Con toda la información recogida elaboramos un pequeño cuestionario de once preguntas con el fin de conocer la valoración que los responsables políticos o técnicos del proyecto tenían sobre él, las razones de su paralización, el papel asumido en el proceso por diferentes actores (miembros del equipo de gobierno, oposición, técnicos y asociaciones) y algunos elementos (coordinación y actitud de los técnicos) que podían haber influido en la marcha del proceso.

A continuación se contactó telefónicamente con cada uno de los ayuntamientos para explicarles el trabajo que estábamos realizando y lo que necesitábamos de ellos, y poco después se les envió por correo electrónico un cuestionario. En el caso de alguna experiencia de la que se tenía poca información o acababa de ponerse en marcha, como es el caso de Aspe, se les envió otro cuestionario sobre las características de su experiencia, similar al utilizado en Pineda y Pires (2012). Se ha conseguido contestación, después de múltiples intentos, en trece de los dieciséis municipios estudiados, lo que supone una respuesta del 81% cifra que es muy significativa. Estos cuestionarios nos han servido como instrumentos para conocer mejor las experiencias y para poder profundizar sobre las razones de la desaparición o paralización de muchas de ellas.

Por último, antes de analizar los resultados, hemos realizado entrevistas semi-estructuradas presenciales o telefónicas, según los casos, a algunos de los responsables políticos o técnicos que han respondido al cuestionario con el fin de clarificar ciertas cuestiones.

### 3. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL PAÍS VALENCIANO

En el año 2001 empieza a implementarse en España el Presupuesto Participativo en tres municipios andaluces: Córdoba, Cabezas de San Juan (Sevilla), y Puente Genil (Córdoba) (Pineda, 2009; Comas, 2010; Ganuza y Francés, 2012). A partir de ese momento otros municipios se fueron incorporando a este nuevo modelo de gestión en la elaboración de las políticas públicas: Rubí (Barcelona) y Albacete en 2002; Almansa (Albacete) en 2003 o Jerez de la Frontera (Cádiz), Sevilla, Petrer (Alicante) y Getafe (Madrid) en 2004.

En la actualidad no se sabe con exactitud el número de experiencias que se han desarrollado en España, aunque investigaciones recientes han estimado que en 2010 se habían implementado en más de 70 municipios (Pineda, 2009). El inicio de nuevas experiencias se produce mayoritariamente, después de la celebración de unas elecciones municipales, sobre todo aumentó mucho el número de experiencias después de las elecciones de 2007 (Pineda, 2009; Ganuza y Francés, 2012), en cambio el último año de mandato o el año de elecciones disminuye el número o se produce una paralización. Esta situación ha cambiado, como veremos más tarde, en las elecciones municipales de 2011 en las que no figuraba poner en marcha presupuestos participativos en ningún programa electoral<sup>7</sup> de los grandes partidos, como sí había ocurrido en otros comicios.

Por Comunidades Autónomas<sup>8</sup>, Andalucía es la comunidad en la que más municipios han implementado presupuestos participativos (el 43%), seguida del País Valenciano (18%) y Cataluña (15%) (Pineda, 2009); pero si sobre Andalucía y Cataluña se han realizado estudios (Pérez Serrano *et al.* 2009; Ferrer, 2010), del País Valenciano no existen hasta la fecha investigaciones similares a pesar del elevado número de municipios que los han implementado. Una particularidad importante de esta Comunidad, es que no ha contado con ningún organismo supramunicipal que apoyara estas políticas como ha ocurrido con la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga en Andalucía, o la Diputación de Barcelona y la Dirección General de Participación de la Generalitat en Cataluña (Ferrer, 2010).

En el rastreo que hemos realizado de las experiencias contabilizamos dieciséis, como se puede ver en la Tabla 1, aunque no todas se encuentran en estos momentos en marcha<sup>9</sup>. El 50% de ellas (8 experiencias) se encuentran en la provincia de Alicante, el resto se reparte a partes iguales entre Valencia y Castellón.

Si tenemos en cuenta la población de estos municipios vemos que supone el 22,5% de la población total del País Valenciano.

---

<sup>7</sup> La participación se convirtió en un tema recurrente en las campañas políticas y formaba parte ya de las propuestas electorales con las que los partidos quieren diferenciarse, hasta las elecciones de 2011.

<sup>8</sup> Es importante señalar que en 2010 había experiencias en 12 de las 17 Comunidades Autónomas, cuando en 2004 sólo las había en 5 Comunidades.

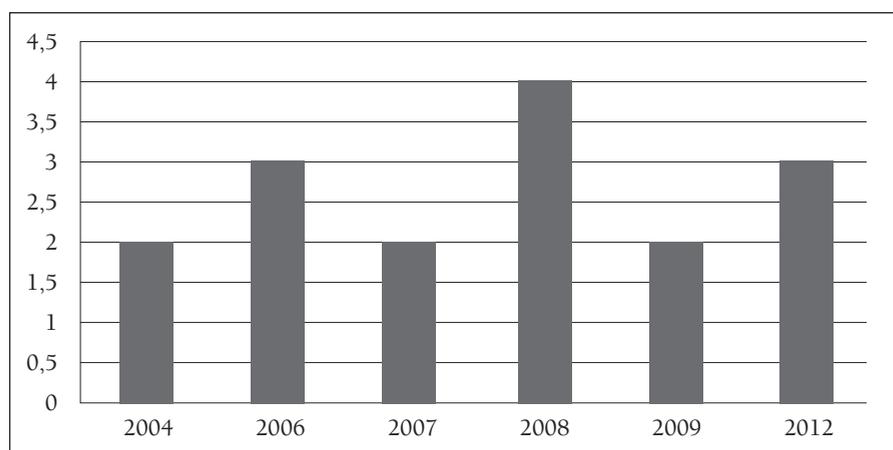
<sup>9</sup> Un aspecto significativo detectado en la investigación fue el desconocimiento de la existencia, por parte de los responsables de los procesos, de otras experiencias desarrolladas en el País Valenciano. Esto demuestra la poca o nula proyección externa de estas experiencias y la falta de una red de comunicación entre ellas, tan importante muchas veces para el aprendizaje de los actores que participan y la propia evolución de los procesos.

Tabla 1. Presupuestos participativos en el País Valenciano

Municipios	Provincia	Población	Año inicio	Periodo en vigor
Petrer	Alicante	34.690	2004	2004-2011
Sant Joan d'Alacant	Alicante	22.438	2004	2005-2008
Castellón	Castellón	176.298	2006	2006-2011
Alicante	Alicante	329.325	2006	2006-2011
Paterna	Valencia	66.853	2006	2006-2010
Novelda	Alicante	26.573	2007	2007-2011
Benicàssim	Castellón	18.178	2007	Funcionamiento
Elche (Elx)	Alicante	227.417	2008	2008-2011
Xirivella	Valencia	29.952	2008	2008-2011
Gandía	Valencia	77.595	2008	Funcionamiento
Godella	Valencia	13.162	2008	Funcionamiento
Altea	Alicante	22.385	2009	2009-2011
Les Coves de Vinromà	Castellón	1.988	2009	2009-2010
Jávea (Xàbia)	Alicante	32.469	2012	Funcionamiento
Vila-Real	Castellón	51.284	2012	Funcionamiento
Aspe	Alicante	20.186	2012	Funcionamiento

Fuente: Elaboración propia. Datos población: INE 2011.

Gráfico 1.- Año de inicio de las experiencias de Presupuesto Participativo



Fuente: Elaboración propia

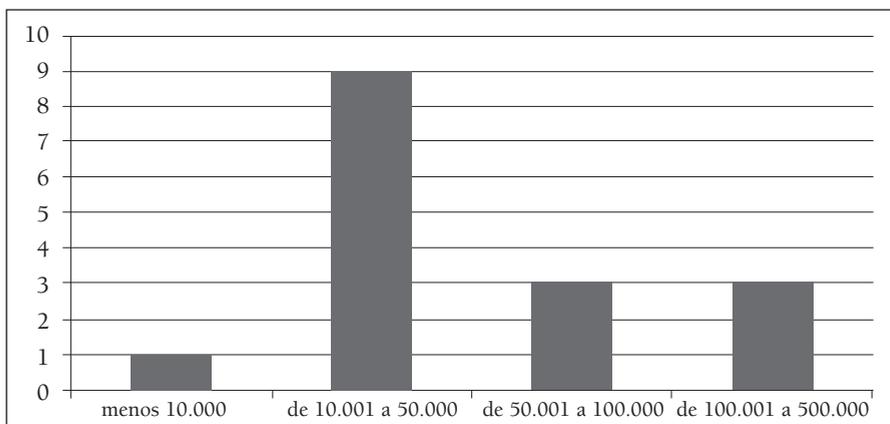
Respecto a la fecha de inicio de las experiencias vemos en el Gráfico 1 que 2008 es el año en que se ponen en marcha el mayor número de experiencias, lo que coincide con los resultados a nivel nacional (Pineda, 2009) y confirma que es después de las elecciones cuando los gobiernos municipales dan un mayor impulso a este tipo de proyectos.

A continuación, ofrecemos algunos detalles más sobre las características de los municipios donde se llevan a cabo los Presupuestos Participativos, para luego ahondar en la explicación de algunos de los rasgos organizativos fundamentales del proceso.

### *Tipo de municipios*

Los dieciséis municipios del País Valenciano con experiencias de presupuesto participativo son muy diversos desde el punto de vista de su tamaño (Tabla 1). En un extremo nos encontramos con grandes municipios de más de 100.000 habitantes, como Alicante, Castellón y Elche y en el otro un municipio de menos de 2.000 habitantes como Les Coves de Vinromà, aunque la mayoría de los municipios (56%) tienen entre 10.000 y 50.000 habitantes como podemos ver en el Gráfico 2. Algo que llama la atención es el poco peso de los municipios pequeños, sobre todo si tenemos en cuenta el peso que tienen en otras comunidades (Andalucía o Cataluña)<sup>10</sup> y el gran número de ellos que hay en esta

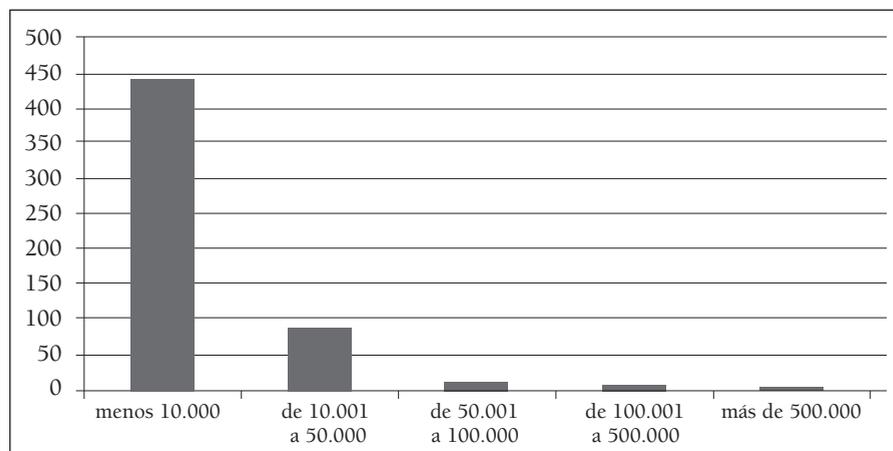
**Gráfico 2. Tamaño de los municipios con Presupuesto Participativo**



Fuente: Elaboración propia

<sup>10</sup> Principalmente debido al peso que tuvieron, tanto en Andalucía como en Cataluña, las Diputaciones de Málaga y Barcelona en su apoyo a municipios pequeños en la implantación de experiencias.

Gráfico 3. Tamaño de los municipios del País Valenciano



Fuente: Elaboración propia

comunidad (el 81% de los municipios del País Valenciano tienen menos de 10.000 habitantes) como se puede apreciar en el Gráfico 3. Hay que destacar en cambio que de los cinco mayores municipios de la comunidad en tres de ellos hay una experiencia, siendo además dos de ellos capitales de provincia y que de los diez municipios de mayor tamaño en cinco de ellos hay Presupuesto Participativo.

Si bien desde el punto de vista territorial se trata de municipios muy diversos, no podemos decir lo mismo, en cambio, con respecto a su orientación política (Tabla 2). La gran mayoría de los municipios que pusieron en marcha una experiencia estaban gobernados por el *Partit Socialista del País Valencià* (PSPV), aunque, también en la mayoría de los casos, este partido gobernaba en coalición con otras formaciones políticas, siendo la composición de estas coaliciones variable según los casos. Y eso a pesar del predominio en esta comunidad del Partido Popular que lleva gobernando la comunidad y un gran número de municipios durante muchos años<sup>11</sup>.

El 75% de las experiencias provienen de gobiernos de izquierdas, fundamentalmente de coaliciones (62%), siendo el partido minoritario el impulsor del proyecto. En todos estos casos poner en marcha una experiencia de presupuesto participativo forma parte de las condiciones que plantea el partido minoritario para dar su apoyo al partido mayoritario. Otra condición, como se

<sup>11</sup> Después de las elecciones municipales de 2011 el Partido Popular gobierna el 65% de los municipios de la comunidad.

**Tabla 2. Composición del gobierno en los municipios con Presupuesto Participativo de 2007 a 2011**

Municipios	Gobierno	Alcaldía	Partido Concejalía participación	Partido gobierno después elecciones 2011
Petrer	EU / PP	EU (minoría)	EU	PP
Sant Joan d'Alacant	<b>PSPV-EUPV/ PSOE</b>	PSPV	EU	PP
Castellón	PP	PP	PP	PP
Alicante	PP	PP	PP	PP
Paterna	PP	PP	PP	PP
Novelda	<b>PSPV-EU</b>	PSPV	EU	PP
Benicàssim	<b>PSPV-EU-Bloc</b>	PSPV	EU	PP
Elche (Elx)	<b>PSPV- Compromís</b>	PSPV	Compromís	PP
Xirivella	<b>PSPV-EU</b>	PSPV	EU	PP
Gandía	<b>PSPV-Bloc</b>	PSPV	PSPV	PP
Godella	<b>PSPV-Bloc</b>	PSPV	Bloc	PSPV-EU-Compromís
Altea	PSPV	PSPV	PSPV	PP- CIPAL
Les Coves de Vinromà	JNP	JNP	JNP	JNP
Jávea (Xàbia)	<b>PSPV- XD- CJ</b>	PSPV	PSPV	PSPV- XD- CJ
Vila-Real	<b>PSPV- Bloc-Iniciativa</b>	PSPV	Bloc	PSPV-Bloc Iniciativa
Aspe	<b>PSPV-EU</b>	PSPV	EU	PSPV-EU

Fuente: Elaboración propia. En negrita el partido principal de la coalición.

puede apreciar en la Tabla 2, es hacerse cargo de la Concejalía de Participación Ciudadana. El hecho de que los impulsores sean los socios minoritarios y que su área no sea considerada de mucho peso plantea una dificultad considerable para el buen funcionamiento de las experiencias, al estar la amplitud y profundidad de estas sujetas a una permanente negociación entre partidos (Allegretti, 2012).

Pero también es importante señalar que en esta comunidad existe un porcentaje más alto (19%) de experiencias puestas en marcha por el Partido Popular que en la totalidad de experiencias españolas (15%). Resulta interesante ver, por ejemplo, como en una ciudad como Petrer que tenía presupuestos

participativos, liderados por EU, antes de las elecciones del año 2007, el PP al alcanzar la mayoría impulsa la experiencia cambiando su organización o como en Paterna, un municipio valenciano gobernado por la izquierda hasta el año 2007, cuyos gobernantes habían organizado seminarios y talleres de preparación de los presupuestos participativos, no vieron la luz hasta que el PP ganó las elecciones ese año (Ganuza y Francés, 2012).

La situación política cambia radicalmente después de las elecciones municipales de 2011, ya que la mayoría de los municipios gobernados por una coalición de izquierdas pasan a manos del PP (de 12 municipios sólo quedan 4 gobernados por una coalición de izquierdas). A partir de ese momento municipios tan emblemáticos como Elche, Gandía, Xirivella o Sant Joan d'Alacant son gobernados por el PP.

En cuanto al marco institucional en la tabla 3 vemos que seis de los municipios no tienen Reglamento de Participación Ciudadana (un 37,5%) aunque en dos de ellos Vila-Real y Aspe esperan tenerlos aprobados durante 2013. Casi todos los demás han realizado modificaciones en sus reglamentos en estos últimos años con el fin de incorporar los cambios que se han ido produciendo en la sociedad, aunque también es cierto que todos son muy similares (excepto en el caso de Godella) a pesar de las diferencias de tamaño y de características sociales, económicas y políticas. Lo cual nos llevaría a plantearnos la utilidad real de estos reglamentos estándar, que han terminado convirtiéndose más en una formalidad que en una herramienta para el fomento de la participación de los ciudadanos en la gestión de los municipios. Aunque la mayoría reciben el nombre de reglamentos en dos casos (Godella y Gandía) se llaman Carta Ciudadana y en uno Carta de Participación Ciudadana, pero sólo en Godella el formato es distinto.

En lo que respecta a las concejalías de Participación Ciudadana en dos de los municipios (Elche y Xirivella) ha desaparecido esta concejalía con el cambio de gobierno, encargándose de este tema en el caso de Xirivella la Concejalía de Servicios Sociales. En seis de ellos, incluidas las dos capitales de provincia, la concejalía no tiene otras funciones que la participación ciudadana, en cambio en las ocho restantes el concejal responsable tiene otras materias a su cargo, como turismo, juventud, normalidad lingüística, educación, cultura, etc. Un caso especial, por su tamaño, es el de Les Coves de Vinromà en el que desde Alcaldía se lleva Participación Ciudadana y Medio Ambiente.

Los mecanismos de participación ciudadana son muy similares en todos los municipios y aunque por falta de medios económicos y de tiempo no hemos podido analizar su funcionamiento, algo que hubiera sido muy interesante, la impresión es que, aunque están incluidos en las normas, en la práctica existen

**Tabla 3. Marco Institucional de los municipios con Presupuesto Participativo (2012)**

Municipios	Reglamento de participación (año aprobación)	Otras áreas incluidas en la Concejalía de Participación Ciudadana	Experiencias de participación destacadas
Petrer	Sí (1992)	Barrios	Consejos Sectoriales
Sant Joan d'Alacant	No	Turismo, Juventud	Planes participación obras concretas
Xirivella	Sí (2005)	No hay, se encarga de la participación ciudadana la Concejalía de Servicios Sociales	Consejos de Barrio, Participación Ciudadana y Sectoriales
Castellón	Sí (2012)		Consejo Social, Ciudad y Sectoriales, Juntas de Distrito
Alicante	Sí (2005)		Juntas de Distrito, Formulación Políticas Públicas
Paterna	Sí (2003) Carta de Participación Ciudadana		Bancos del Tiempo, Consejos Sectoriales, de Barrio y Participación Ciudadana
Novelda	Sí (2005)	Atención ciudadana	Pps niñez y juventud, Consejos Sectoriales, Banco del Tiempo, Moneda Social
Benicassim	Sí (2003)	Atención, educación, cultura y normalización lingüística	Consejo Participación Ciudadana y Sectoriales, Juntas de Distrito
Elche (Elx)	Sí (2010)	No hay concejalía	Consejos Sectoriales y Social de la Ciudad, Defensor Ciudadano, Junta de Distrito
Gandía	Sí (2003) Carta Ciudadana		Consejo Participación Ciudadana y Sectoriales, Defensor Ciudadano

Municipios	Reglamento de participación (año aprobación)	Otras áreas incluidas en la Concejalía de Participación Ciudadana	Experiencias de participación destacadas
Godella	Sí (1999) Carta Ciudadana	Trafico, Obras y Sostenibilidad	Agenda 21, Consejos Sectoriales, Banco del Tiempo
Altea	No	Juventud, Deportes	Foro Participación, Agenda 21, Plan de Acción Local
Les Coves de Vinromà	No	Alcaldía y Medio Ambiente	
Jávea (Xàbia)	No	Organización, Régimen Interno-Nuevas Tecnologías	Foro Participación, Agenda 21, Plan Estratégico
Vila-Real	No (2013)	Juventud	Consejo Participación Ciudadana y Sectoriales, Juntas Distrito
Aspe	No (2013)	Fiesta y Barrios	

Fuente: Elaboración propia

muchas diferencias en cuanto a su actividad real. Es interesante señalar que en dos municipios (Elche y Gandía) sus reglamentos incorporan la figura del Defensor del Ciudadano, aunque no parece que se haya puesto en marcha, un órgano muy polémico que ha provocado muchas críticas y rechazo por parte de los electos cuando ha sido planteado.

Estos datos demuestran, como señalan Ganuza y Francés (2012), que no son los municipios con mejores registros los que impulsan los presupuestos participativos y que no existe tampoco un programa de partido para implementarlos. El que no haya sido la idea general de ningún partido provoca que en una comunidad, como por ejemplo la valenciana, existan muchos municipios gobernados por un mismo partido, en los que en algunos casos puede que haya presupuestos participativos, mientras que en otros, la mayoría, ni siquiera se plantea su posibilidad; es el caso de Valencia, que mientras en Alicante y Castellón sí que ha habido presupuestos participativos, en esta ciudad no ha existido ninguna intención de implementarlos. Si miramos dentro de los miembros de un mismo partido en un municipio con presupuestos participativos, nos encontra-

mos también con situaciones en las que incluso no todos los electos de ese mismo partido están de acuerdo con su puesta en marcha, lo cual genera conflicto y dificulta el proceso.

### *Características y modelos de Presupuestos Participativos*

Todas las experiencias de presupuesto participativo del País Valenciano han sido impulsadas por la administración, que es quien organiza y configura el proceso participativo, como ocurre en todos los municipios españoles<sup>12</sup>. También tienen en común la organización del proceso en distintas fases que se repiten anualmente, de acuerdo con el ciclo presupuestario. El desconocimiento del ciclo presupuestario, en muchos casos, por parte de los responsables de implementar estos procesos es una dificultad añadida a la complejidad de un procedimiento de estas características, haciendo falta que pasen algunos años para que se corrijan estos errores. Ese desconocimiento se puede apreciar claramente cuando se analizan las fechas en las que se celebran, en la mayoría de los municipios, las asambleas para priorizar las propuestas: octubre o noviembre. En esas fechas los responsables municipales de elaborar el presupuesto municipal ya deben haber finalizado su tarea si quieren cumplir los plazos establecidos, es decir, que el 1 de enero este en vigor el presupuesto del año.

Las fases comunes a todas las experiencias consisten en: su difusión al conjunto de la población mediante diversas herramientas (prensa, radio, folletos, etc.); apertura de distintos espacios para que la ciudadanía formule sus propuestas; presentación de propuestas por los ciudadanos; análisis de las propuestas por los técnicos del ayuntamiento a partir de criterios como la competencia jurídica, la viabilidad técnica o, incluso, en algunos casos, el coste estimado de cada propuesta; la votación o priorización de las propuestas que han pasado el filtro anterior; su incorporación al presupuesto municipal y su aprobación por el Pleno Municipal. Además en algunos municipios se constituye un órgano de seguimiento que controla la ejecución de las propuestas aprobadas, aunque quizá éste haya sido uno de los elementos más débiles de todas las experiencias. En la Tabla 4 vemos algunas de las características de los Presupuestos Participativos del País Valenciano. En lo que respecta al objeto de deliberación en la mayoría de los casos este es una parte de las inversiones, también puede ser una

---

<sup>12</sup> Aunque Ganuza y Francés (2012) señalan la excepción de Albacete (p.37) y Allegretti (*et al.* 2011) la de Ferrol (p.43), todas las experiencias españolas son impulsadas por los gobiernos municipales, lo que las diferencia es el mayor o menor apoyo que tienen por parte de las asociaciones y los grupos sociales; independientemente de que en algunas experiencias la demanda ciudadana haya tenido mayor o menor influencia en la implantación de la experiencia.

cantidad fija (como ocurre en Altea) o como en Alicante y Castellón el 5% de las inversiones en los distritos como se señala en sus reglamentos en aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Pineda, 2004). Otros municipios, como Petrer (Francés *et al.*, 2005) y Sant Joan d'Alacant incorporaban también algunos gastos y Castellón y Godella, gasto corriente.

La condición de vecino es la opción más aceptada para participar en el proceso aunque en algunos municipios se incorpora también a las personas que trabajan o realizan alguna actividad en él. En cambio, en tres municipios (Castellón, Altea y Vila-Real), la participación se reduce a las asociaciones o a los representantes de estas.

La edad para participar no se planteaba en las primeras experiencias considerando que debía ser la misma que para votar, 18 años, pero con el tiempo muchas de ellas decidieron reducirla a 16 e incluso como Novelda (Carrillo *et al.*, 2011), a 14 años, para posteriormente, y como ocurrió en Elche, incluir en el tercer año a los niños de entre 10 y 12 años (entre 8 y 12 en Elche), en procesos específicos para ellos (L. Ronda, 2012).

El ámbito es la variable donde existe más heterogeneidad, aunque sigue predominando la división territorial a semejanza de la metodología original implementada en sus orígenes en Porto Alegre. En Petrer y Sant Joan d'Alacant además de criterios territoriales utilizaron también temáticos, criterio que es utilizado únicamente en Novelda. Muchos expertos consideraron que el paso de incorporar el criterio temático al territorial era importante porque reducía el peso y relativizaba la importancia excesiva de las reivindicaciones realizadas basadas exclusivamente en carencias detectadas a partir del lugar donde se vive (Pineda y Pires, 2012). Los municipios de pequeño tamaño prefieren no dividir territorialmente a la población y priorizar las propuestas a nivel de todo el municipio, es el caso de Benicàssim, Altea o Les Coves de Vinromà. También lo hace, a pesar de tener mucha más población, Vila-Real.

Las asambleas es la forma de participación más utilizada en todas las experiencias aunque en el caso de Alicante (Carrillo y L. Ronda, 2012) y Castellón en las asambleas no pueden, como en los demás casos, participar todos los ciudadanos. En ellas sólo discuten y priorizan las propuestas presentadas por los ciudadanos los miembros de las Juntas de Distrito, estas juntas están compuestas por electos, del gobierno y de la oposición, representantes de las Asociaciones de Vecinos de la zona y representantes de entidades sectoriales.

La regulación del funcionamiento de las experiencias es el último criterio estudiado, en él se percibe claramente la diferencia entre dos metodologías

distintas: la utilizada por los municipios gobernados por un gobierno conservador (Castellón, Alicante y Paterna) y la utilizada por los gobiernos de izquierda. En los primeros las normas de funcionamiento provienen directamente del gobierno municipal, en los segundos se habla de autorreglamento al considerar que son los ciudadanos los que deciden las normas. Aunque se aprecia, al realizar un análisis más profundo, que en la mayoría de los autorreglamentos el prefijo 'auto' no significa que la iniciativa de redacción y autoría de tales documentos radique en su totalidad en la ciudadanía. Es importante, por tanto, entender que en el inicio de los procesos las normas provienen en todos los casos del gobierno municipal y que lo diferencia a unos procesos de otros es que con posterioridad esas normas pueden ser discutidas y modificadas por los ciudadanos<sup>13</sup>. Lo importante no es tanto el inicio del proceso como su posterior trayectoria y la capacidad que tenga la experiencia de que sea apropiada a las características y expectativas de la ciudadanía.

Si comparamos las características predominantes de los casos de Presupuesto Participativo del País Valenciano con los de España (Tabla 5) observamos que, aunque hay similitud en tres variables, existen diferencias en otras dos y que además los porcentajes son diferentes.

El objeto de deliberación es en los dos casos una parte de las inversiones municipales aunque con porcentajes más altos en el caso de España, lo mismo ocurre con la forma de participación. En ambos casos ser vecino es el criterio predominante para poder participar aunque de una manera más general en las experiencias del País Valenciano.

Las diferencias se producen en el ámbito de las deliberaciones y en la forma de regulación, en el ámbito predomina el territorial en el País Valenciano sobre el mixto en España y la autorregulación sobre los reglamentos o normas municipales. La explicación del predominio del ámbito territorial sobre el mixto puede estar en la juventud y el poco tiempo de desarrollo de las experiencias valencianas, además, como hemos comentado, de que la mayoría de municipios en el País Valenciano que han implementado esta forma de gestión han sido de tamaño mediano o grande.

Del análisis de los criterios se aprecian tres modelos<sup>14</sup> que reúnen algunas características comunes pero en las que también se perciben diferencias, produc-

---

<sup>13</sup> La aclaración de este concepto es importante al ser utilizado por algunos expertos como un criterio fundamental para considerar o no una experiencia como Presupuesto Participativo.

<sup>14</sup> Los modelos tienen similitudes con los planteados por Ganuza y Francés (2012): burocrático, representativo y participativo

Tabla 4. Características de los Presupuestos Participativos del País Valenciano

Municipios	Objeto de deliberación	Habilitación participantes	Ámbito	Formas participación	Regulación
Petrer	una parte inversiones, gasto	Vecino	Mixto	Asambleas	Autorregulación
Sant Joan d'Alacant	una parte inversiones y gastos	Vecino/16 años	Mixto	Asambleas	Autorregulación
Xirivella	una parte inversiones de las áreas	Vecino empadronado / 16 años	Territorial	Asambleas	Autorregulación
Castellón	5% inversiones/ gasto corriente	Representante asociaciones	Territorial	Asamblea Distrito	Regulación Ayuntamiento
Alicante	5% inversiones	Vecino	Territorial	Asamblea Distrito	Regulación Ayuntamiento
Novelda	una parte inversiones	Actividad municipio / 14 años	Temático	Asambleas	Autorregulación
Benicassim	una parte inversiones	Vecino	Municipio	Asambleas	Autorregulación
Elche (Elix)	una parte inversiones	Vecino, trabajar/ 16 años	Territorial	Asambleas	Autorregulación
Gandia	una parte inversiones	Vecino	Territorial	Asambleas	Autorregulación
Godella	una parte inversiones /gasto corriente	Vecino	Mixto	Asambleas	Autorregulación
Paterna	una parte inversiones	Vecino	Territorial	Asambleas	Regulación Ayuntamiento
Altea	una cantidad fija	Asociaciones	Municipio	Asamblea Foro	Autorregulación
Les Coves de Vinromà	una parte inversiones	Vecino/ 16 años	Municipio	Investigaciones/ encuestas	Autorregulación
Jávea (Xàbia)	una parte inversiones	Vecino	Territorial	Asambleas	Autorregulación
Vila-Real	una parte inversiones	Asociaciones	Municipio	Asambleas	Autorregulación
Aspe	una parte inversiones	Vecino	Territorial	Asambleas	Autorregulación

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 5. Aspectos predominantes del Presupuesto Participativo en el País Valenciano y en España**

<i>Variables relevantes configuradoras del Presupuesto Participativo</i>	<i>Características predominantes (en porcentaje) de los casos españoles de Presupuesto Participativo</i>	<i>Características predominantes (en porcentaje) de los casos de Presupuesto Participativo en el País Valenciano*</i>
Objeto de la deliberación en las reuniones y asambleas ciudadanas	Una parte de las inversiones: 81%	Una parte de las inversiones: 69%
Criterios para poder participar	Vecino: 73%	Vecino: 81%
Ámbito de las deliberaciones	Mixto (territorial y temático): 46%	Territorial: 69%
Formas de participación	Asambleas: 100%	Asambleas: 94%
Formas de regulación de la participación ciudadana y de sus impactos sobre el presupuesto público	Ley o reglamento local: 54%	Autorregulación: 81%

Fuente: Elaboración propia. \* Los datos sobre España son de Pineda y Pires, 2012

to quizá de su adaptación al contexto local. En el primer modelo, que es el utilizado en los ayuntamientos gobernados por el Partido Popular (Alicante, Castellón y Paterna), los ciudadanos individuales sólo participan en la fase de presentación de propuestas siendo en las Juntas de Distrito donde se priorizan y votan las propuestas. Estas Juntas están formadas por electos (gobierno y oposición), representantes de las AA.VV y de asociaciones sectoriales del distrito, no habiendo en ellas muchas posibilidades de deliberación. Además las reglas del proceso son elaboradas exclusivamente por la Administración.

En el segundo modelo (Altea y Vila-Real) todo el proceso de participación se realiza por las asociaciones, quienes se reúnen en un Foro de Participación Ciudadana para discutir y priorizar las propuestas. La elaboración de las reglas es un proceso compartido entre las asociaciones y la administración, en el que aquéllas incluso pueden tener la última palabra y el ámbito de discusión de las prioridades es todo el municipio.

En el tercero participan todos los ciudadanos (organizados o no) en asambleas, el ámbito es mayoritariamente territorial pero también puede ser temá-

tico o mixto y las reglas son revisadas periódicamente por los ciudadanos, lo que les permite introducir cambios y sentirlas como propias<sup>15</sup>.

#### 4. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS EXPERIENCIAS

Los procesos de presupuesto participativo, para convertirse en referencia y aglutinar a los diversos actores de un territorio, necesitan de un grado de permanencia, de aceptación y de uso pues en caso contrario no se incorporan a la realidad y su desaparición no provoca ningún problema. La sostenibilidad de las experiencias de PPs depende, con independencia de responder o no a exigencias legales, de un conjunto de factores endógenos y exógenos a ellas, incluyendo entre otros: el compromiso político del gobierno, las características de la sociedad civil, la disponibilidad de recursos, la experiencia acumulada y la coyuntura política, económica, etc. (Avritzer y Navarro, 2003). Otro elemento también determinante es las expectativas de los protagonistas e interesados, que terminan influyendo incluso en los ciclos alcistas y bajistas que algunas veces caracterizan a estos proyectos, debido a la influencia del ánimo o del desaliento que transmiten a los procesos y espacios de expresión y negociación.

En el caso de las experiencias estudiadas vemos (Tabla 1) que sólo una de ellas, la de Petrer, se ha mantenido durante dos mandatos y ello a pesar de los cambios políticos que se han producido. Y que a pesar de que en estos momentos sólo tres de ellas continúan en funcionamiento (Benicàssim, Gandía y Godela), otras tres se acaban de incorporar (Aspe, Jávea y Vila-Real).

Las razones de la continuidad o paralización de la mayoría de las experiencias son variadas aunque predominan dos: la crisis económica y el cambio de partido del gobierno. Aunque también se plantean otras, como: metodologías poco adecuadas, poca implicación de los políticos más influyentes del gobierno, poca participación de los ciudadanos, desajustes entre los tiempos de la administración y los de la ciudadanía, estructuras administrativas que no están preparadas para la incorporación de los ciudadanos, etc.

La desaparición de algunas experiencias debido a los cambios en los gobiernos municipales después de las elecciones de 2011 viene a demostrar lo que ya se ha manifestado reiteradamente por varios autores (Ganuja, 2007; Pineda, 2009), que su puesta en marcha y mantenimiento no responde a la estrategia de ningún partido político sino a acciones aisladas de personas concretas, que no tienen por qué tener continuidad entre los cargos electos de un mismo partido

---

<sup>15</sup> Hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones en las experiencias había puntos que eran “innegociables”, como la cantidad del presupuesto a decidir, la participación universal (Novelda) o, incluso, el ámbito de las deliberaciones (territorial, temático o mixto).

en diferentes lugares ni apoyo dentro de su mismo partido o equipo de gobierno<sup>16</sup>. Si no fuera así no se explicaría que en Alicante, gobernada por el Partido Popular, hubiera presupuesto participativo desde hace unos años y que en Elche, gobernada desde 2011 por el Partido Popular, se eliminará la experiencia en marcha. O que en Novelda pasará lo mismo y en cambio en Petrer la experiencia se mantuvo.

Quizá esa falta de apoyo político de la mayoría de los partidos políticos es la que provoca la ausencia de los medios necesarios, tanto económicos como de personal, para gestionar un proyecto de tanta complejidad. Algo que termina influyendo en su desarrollo y que provoca la desconfianza de los ciudadanos.

El otro argumento esgrimido para la desaparición o paralización de las experiencias es la fuerte crisis económica que sufre nuestro país que repercute directamente en los gobiernos locales y que no les permite hacer inversiones, cuando es en este capítulo del presupuesto sobre el que, en todas ellas, los ciudadanos presentan sus propuestas. Esta explicación tampoco parece válida en todos los casos pues aunque es cierto que ha descendido mucho en todos los municipios, durante los dos últimos años, el capítulo de inversiones, como se puede apreciar en la Tabla 6, sobre todo si se compara con el 2009 y 2010, años de mucha inversión debido al Plan E del Gobierno de Rodríguez Zapatero, hay municipios que a pesar de ello mantienen el proceso y en cambio otros no lo hacen. Además si hubiera habido, en algunos municipios, una verdadera voluntad política por mantener los procesos se podían haber articulado otros mecanismos que permitieran durante el tiempo de la crisis que los ciudadanos estuvieran implicados en la gestión del municipio.

En lo que respecta a la actitud y el papel de algunos de los actores del proceso, se aprecian diferencias. En el caso de los electos miembros del gobierno la opinión mayoritaria es que hay una aceptación activa, aunque también hay un número importante que considera que la aceptación es pasiva e incluso que se da una mezcla de rechazo, resignación y aceptación pasiva. El que no haya una posición común y activa entre todos los miembros de un gobierno demuestra, como señalábamos anteriormente, que no es un proyecto colectivo y además complica su funcionamiento. La posición de los electos de la oposición es tanto de aceptación, sobre todo curiosamente en aquellas experiencias puestas en

---

<sup>16</sup>Un caso excepcional es el del partido nacionalista Bildu en el País Vasco a partir de 2011. Por primera vez en España existe un proyecto de partido político para implantar presupuestos participativos en los ayuntamientos en los que gobierna y también en los que está en la oposición. En la oposición han abierto procesos de consulta a la ciudadanía sobre el presupuesto municipal, de una forma similar a como los implementa desde hace años el PSOE en Pozuelo de Alarcón (Madrid) o la *Candidatura d' Unidat Popular* (CUP) en municipios como Vilafranca del Penedés (Barcelona) o Tarragona.

Tabla 6. Gasto en inversión 2008-2012

Municipios	2008	2009	2010	2011	2012
Petrer	2.101.376,78	1.027.121,30	2.504.992,23	25.000,00	0
Sant Joan d'Alacant	2.437.556,03	2.437.556,03	2.331.800	0	793.630,90
Xirivella	2.530.820,00	1.395.297,00	842.979,50	0	617.910
Castellón	23.212.460,11	28.678.456,21	78.502.156,82	39.096.513,85	15.479.727,16
Alicante	12.254.101,35	8.769.583,91	14.577.281,51	710.211,26	6.421.083
Paterna	9.721.578,00	10.000.000	10.370.000	500.000	837.509,75
Novelda	3.269.019,00	3.155.030	1.459.460	822.550	47.300
Benicàssim	1.911.084,28	1.065.352,94	1.595.628,57	26.900,90	597.091,10
Elche (Elx)	36402566,91	25164291,36	30612274,7	20851957,49	28505873,38
Gandía	13.111.000	31.271.358,22	10.670.773,29	0	3.504.719,55
Godella	889.000	4.095.200,00	1.467.995,07	38.000	151.300
Altea	4.911.743,71	823.570,11	3.625.858,02	235.692,33	2.874.792,21
Les Coves de Vinromà	146.412	382.600	1.107.300	94.000	30.700
Jávea (Xàbia)	2.471.433,11	7.897.369,34	3.374.210,70	1.386.207,98	2.857.886,53
Vila-Real	14.525.229,64	637.987,27	11.393.488,24	4.356.145,53	4.164.070,80
Aspe	1.895.236,00	1.895.361,01	6.684.894,17	1.048.525,85	550.573,79

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Dirección General de Cooperación Local del Estado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

marcha en municipios gobernados por el Partido Popular o que al conseguir el gobierno este partido mantiene el proceso, como de indiferencia o rechazo.

En la mayoría de los municipios estudiados los técnicos comprendieron perfectamente los principios del proceso y tuvieron en todo momento una actitud colaborativa, aunque también ha habido municipios en los que los técnicos lo consideraron una actividad más dentro de su rutina o que ofrecieron resistencias al proceso y expresaron su malestar al considerar que era una amenaza a su poder y más trabajo sin compensación. También en la mayoría de los municipios el proceso ha servido para mejorar la coordinación entre departamentos y concejalías aunque hay varias que consideran que no se ha producido ningún cambio.

Las asociaciones cumplen en la gran mayoría de las experiencias un papel de colaboración, aunque luego se considera que tienen poco o nula influencia en la paralización o desaparición de las experiencias al igual que ocurre con los técnicos. Los únicos que se considera que han tenido una influencia importante

en la paralización o desaparición de las experiencias son los electos, que son también los que han tenido en todos los casos la capacidad de ponerlas en marcha.

## 5. CONCLUSIONES

Como hemos visto las experiencias de presupuesto participativo tienen muchos problemas para mantenerse en el tiempo a pesar de ser consideradas por todos los participantes en la investigación como muy positivas. Su puesta en marcha y continuidad tiene mucho que ver con la correlación de fuerzas dominante y cuando esta se altera (normalmente tras procesos electorales), o el proceso desaparece, como ha pasado en varios municipios del País Valenciano, o los grupos que pierden la hegemonía en la experiencia pasan a negar la existencia de este ante las transformaciones que sufre, generándose un debate intenso sobre qué es realmente participación presupuestaria y cómo debe llevarse a cabo.

El impacto sobre la gestión económica-financiera que la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada por el gobierno central para intentar reducir el déficit, ha hecho que se reduzca radicalmente el capítulo de inversiones, capítulo del presupuesto municipal que era el objeto de deliberación en todas las experiencias. Esta es otra de las razones por la que se han paralizado *sine die* algunos de los proyectos, no habiendo sido capaces los responsables de adaptar la metodología a la nueva situación.

Otra de las dificultades para la sostenibilidad de las experiencias de presupuesto participativo tiene un carácter más estructural. Las administraciones locales, a pesar del esfuerzo que realizan, no están preparadas todavía para responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos planteadas en los procesos. Las administraciones han sido diseñadas para operar desde la seguridad y la simplicidad y no para responder a las demandas complejas que se les plantea desde la sociedad ni para resolver esas demandas, y menos hacerlo incorporando a la ciudadanía. Por ello, las experiencias de participación presupuestaria, mucho más complejas, se convierten en una fuerte presión para la transformación de las organizaciones. Estas no están preparadas para este reto y eso hace que se encuentren con muchas dificultades operativas cuando deben salirse de sus rígidos esquemas de trabajo (ausencia de coordinación entre las distintas áreas, lenguaje demasiado técnico, horarios de algunas áreas incompatibles con los de los ciudadanos, poca implicación de algunos técnicos, miedo de algunos técnicos ante la relación con los ciudadanos).

Si a eso unimos que la decisión política de poner en marcha una experiencia de presupuesto participativo suele provenir de una persona concreta del equipo de gobierno, que puede ser el miembro minoritario de la coalición o

un miembro del equipo de gobierno con poco peso político, las dificultades se agravan. Se producen problemas para conseguir el apoyo de los demás miembros del gobierno algo que es fundamental para que una experiencia de este tipo tenga éxito.

Esta situación obliga a pensar en las condiciones de irreversibilidad de los procesos, es decir, en mecanismos para que se consoliden y se fortalezcan en el tiempo, más allá del voluntarismo político de tal o cual alcalde o concejal. Algunas de estas condiciones necesarias son: la formación de los ciudadanos y los técnicos e incluso de los electos, el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones, la adecuación de los diseños institucionales para que puedan responder a los problemas y conflictos, información amplia y clara, la modernización de las administraciones locales, mayor transparencia y la integración del presupuesto participativo en un plan municipal de participación ciudadana.

No se puede seguir haciendo un esfuerzo tan grande para conseguir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones presupuestarias ni para conseguir generar demandas de estos sin desarrollar las capacidades para darles respuesta. Se necesita, por tanto, realizar cambios tanto en la metodología como dentro del propio modelo organizativo de las administraciones que impulsan los procesos de participación presupuestaria, si no se quieren malograr las expectativas de los ciudadanos generando frustración, desconfianza y desafección en ellos. Pero antes de ello los partidos políticos deben decidir qué política y políticas quieren realizar y si en ellas tienen o no espacios los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abers, R. A. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroot Politics in Brazil*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Allegretti, G., García Leiva, P. y Paño, P. (2011). *Viajando por los Presupuestos Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizaje*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- Allegretti, G. (comp.) (2012). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal.
- Avritzer, L. (2003). "O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico", en Avritzer, L. y Navarro, Z. (ed.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez Editora, pp. 11-60.
- Avritzer, L. y Navarro, Z. (ed.) (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora.
- Baiocchi, G. (2001). "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre. Experiment and Deliberative Democratic Theory". *Politics and Society*, 29, 1, 43-72.

- Balcão, N. y Maranhão, T. (2002). "Balanço político e desafios de continuidade do Orçamento Participativo". Disponible en: <<http://www.polis.org.br/download/84.pdf>>. Acceso: 11 de abril de 2013.
- Barragán, V., Romero, Rafael y Sanz, J<sup>o</sup> M<sup>a</sup>. (2011) "Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos". En Falck, A. y Paño, P. (Eds). *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual Manual de Escuela de Políticas de Participación Local*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 235-261.
- Beras, C.(2009). *Orçamento Participativo de Porto Alegre e as possibilidades para a Democracia Deliberativa no Brasil*. Porto Alegre (Brasil): Dacasa Editora.
- Blanco, I. (2002) "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Blanco, I. y Ballester, M. (2011). "¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona". *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas n<sup>o</sup> 5 nueva época*. Madrid: INAP, 117-144.
- Brillantes júnior, A. B. (2007) "The Philippines: civic participation in local governance -focus on subnational budgeting and planning" en Shah, A. (ed.). *Participatory budgeting*. Washington, DC: The World Bank, 49-66, CD-ROM. (Public Sector Governance and Accountability Series).
- Carrillo, A., Francés, F y Savater, F (2011). "La experiencia del Presupuesto Participativo en Novelda (Alicante)". En Morillas, M.A., Fernández, M. y Gutiérrez, V. (coord.). *Democracias participativas y desarrollo Local*: 13-34. Málaga: Atrapasueños.
- Carrillo, A. y López Ronda, S. (2012). "Presupuestos Participativos de la Ciudad de Alicante: "Alcaldesa por un día" o cómo desvirtuar un proceso de transformación social". Disponible en <http://www.presupuestosparticipativos.com/documentos>. Acceso: 12 de abril de 2013.
- Chávez, D. (2005). *Democratizar la democracia: hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional*. Amsterdam: Transnational Institute. Disponible en: [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?page=archives\\_chavez\\_democratizar](http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar). Acceso: 11 de abril de 2013.
- Comas, D. (2010). *Los presupuestos participativos y las políticas de juventud. Un estudio de caso sobre la cultura de la participación social en España*. Madrid: INJUVE.
- Costa, D. (2010). "Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15, 56,8-28.
- Fedozzi, L. (2000). "Orçamento Participativo e esfera pública. Elementos para um debate conceitual". En Moll, Jaqueline y Fischer, Nilton. *Por uma nova esfera pública*. Petrópolis, Vozes, 37-82.
- Fedozzi L. (2002). "A invenção permanente da democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre". En Verle, J. y Brunet, L. (Orgs.) *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Brasil: Guayí, 165-201.

- Fedozzi, L. y Furtado, A. (2009). "Monitorizando el Presupuesto Participativo de Porto Alegre: una propuesta ilustrativa sobre indicadores de evaluación para procesos participativos". En Parés, M. (coord.) (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Editorial Ariel, 335-366.
- Fernández Rodríguez, C. J. y Pineda Nebot, C. (2010). "La sostenibilidad de los presupuestos participativos: el caso del «Presupuesto Ciudadano» de Logroño", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 148, 159-189.
- Ferrer, M. (2010). Les experiències de pressupostos participatius en els municipis catalans. Generalitat de Catalunya.
- Francés, F Soriano, A. y Carillo, A. (2005) "La experiencia del Presupuesto Participativo en Petrer" disponible en <http://www.presupuestosparticipativos.com>. Acceso 10 de abril de 2013.
- Francés, F y Carrillo, A. (2008). Presupuestos Participativos. Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos. Alicante: Colectivo Preparación.
- Ganuza, E. (2007). "Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España", Documentos de Trabajo 1307, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Córdoba.
- Ganuza, E. y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS.
- Goldfrank, B. (2006). "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, 26, 2, Santiago: 3-28.
- Goldfrank, B. (2007) "Lessons from Latin America's experience with participatory budgeting". En Shah, A. (Ed.). *Participatory budgeting*. Washington: The World Bank, 91-126. (Public Sector Governance and Accountability Series).
- Gómez, E. (2007) "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo", *Revista Investigación y Desarrollo*, 15, 1, Barranquilla, 56-77.
- He, B. (2011). "Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work." *Public Administration and Development*, 31, 122-133.
- Krylova, E. (2007). "Russia: civic participation in subnational budgeting" en Shah, A. (Ed.). *Participatory budgeting*. Washington: The World Bank, 67-90. CD-ROM. (Public Sector Governance and Accountability Series).
- Lerner, J. y Wagner, E. Van. (2006). "Participatory budgeting in Canada: democratic innovations in strategic spaces". Disponible en: <<http://www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm>>.
- Lerner, J. y Secondo, D. (2012). "By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America,". *Journal of Public Deliberation*, 8, 2, Article 2. Disponible en: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art2>. Acceso 10 de abril de 2013.
- López Ronda, S. (2012). "Los presupuestos participativos infantiles: implantación y alcance en España". *Libro de Ponencias del V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y Adolescencia*, 1507-1515. Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

- Mantovaneli JR O. (2001) Políticas públicas, gestão estratégica e sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara (SP).
- Marquetti, A. (2007). "Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação". En Dagnino, E. y Tatagiba, L. (Orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação*, Argos, Chapecó, 77-97.
- Molina, J. (2010). *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente la administración local*. Madrid: Aranzadi.
- Montecinos, E. (2012). "Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay". XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov.
- Navarro, C. (2008) "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 81-102.
- Nylen, W. (2003). *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- Paul, S. (2007). "India: civic participation in subnational budgeting" en Shah, A. (Ed.). *Participatory Budgeting*. Washington: The World Bank, 31-48. CD-ROM. (Public Sector Governance and Accountability Series).
- Pérez Serrano, J. Castaño, Á. y Manjavacas, J.M. (2009). *Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana. Los presupuestos participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Pineda, C. (2004). "Los presupuestos participativos en España: un balance provisional". *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 78, 64-76.
- Pineda, C. (2009). "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, 311, 279-301.
- Pineda, C. y Pires, V. (2008). "Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, 308, 206-244.
- Pineda, C. y Pires, V. (2012). "Características de las experiencias españolas de Presupuesto Participativo: intento de encuadramiento en una tipología". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7, 51-91.
- Pires, V. (2000). "Límites y potencialidades del presupuesto participativo". *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 27, 42, 81-117.
- Pires, V. (2001). *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri: Ed. Manole.
- Pires, V. y Martins, L. (2011). "Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?" *Revista Capital Científico*, v. 9, p. 5.
- Pontual, P. (2000). O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do estado. Tese (Doutorado em História). - Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP), São Paulo.

- Russon Gilman, H. (2012). "Transformative Deliberations: Participatory Budgeting in the United States," *Journal of Public Deliberation*, 8, 2, Article 11. Disponible en: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art11>. Acceso: 13 de abril de 2013.
- Serafim, L. y Teixeira, A. C. (2006), "Balanço e desafios do Orçamento Participativo. Gestão 2005-2008". Disponible en: <http://www.polis.org.br/download/282.pdf>. Acceso 13 de abril de 2013.
- Shall, A. (2007). "Sub-Saharan Africa's experience with participatory budgeting". En Shah, A. (Ed.). *Participatory budgeting*. Washington, The World Bank, 191-223. (Public Sector Governance and Accountability Series).
- Shall, A. (2007a). "South Africa: Civic Participation in Local Government Policy Making and Budget Process". En Shah, A. (Ed.). *Participatory budgeting*. Washington: The World Bank, 91-126. CD-ROM. (Public Sector Governance and Accountability Series).
- Silva, E. C. da (2009). "Entre o legal e o real: a autoridade da comunidade e do governo no desenvolvimento do Orçamento Participativo de Araraquara". *Temas de Administração Pública*, Araraquara, v4, 5. Disponible en [http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/rtap/arquivos\\_temas/no5/elielson.pdf](http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/rtap/arquivos_temas/no5/elielson.pdf). Acceso: 15 de abril de 2013.
- Sintomer, Y. (2005). "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 31.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röke, A. (2008). *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. Paris: La Découverte.
- Souza, C. (2001). "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions". *Environment and Urbanization*, 13, 1, 159-184.
- Sousa Santos, B. de (2002). "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva". En B. de Sousa Santos (org.). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Subirats, J. (2005). "Democracia, participación y transformación social". *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, 4, n° 12.
- Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007). "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)". *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA.VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Thompson, N. K. (2012) "Participatory budgeting - the Australian way" *Journal of Public Deliberation*, 8, 2, Article 5. Disponible en: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art5> Acceso: 13 marzo de 2013.
- Wampler, B. (2004). "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities". *Latin American Politics & Society*, 46 (2), 73-99.

**SERGIO LÓPEZ RONDA** es licenciado en Pedagogía, graduado en Trabajo Social y Máster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local. Actualmente realiza su tesis doctoral en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Participa y asesora metodológicamente en diferentes procesos de participación ciudadana y comunitaria en España y América Latina. Es miembro de la Asociación para la Promoción de Estudios, Participación y Acción Social (Colectivo Preparación) y colabora con el Grupo INTER: grupo de investigación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

**CARMEN PINEDA NEBOT** es consultora independiente de Administraciones Públicas y Pesquisadora-professora en el Grupo de Pesquisa “Controle Social do Gasto Público” do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara, São Paulo, Brasil. Ha asesorado a diversas Administraciones Públicas en proyectos de participación ciudadana y presupuesto participativo. Ha publicado dos libros: *El Presupuesto Ciudadano de Logroño* (2009) y *Los Presupuestos Participativos españoles* (2012) y ha participado en los libros: *Una experiencia de planificación participativa descentralizada. Estado de Kerala (India)* (2009), *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI* (2012), *Participación, democracia y gestión de la escasez. Experiencias de Democracia y Participación* (2013), *Gestión de la Escasez: participación, territorios y estado del bienestar. Experiencias de democracia y participación* (2013), *A mobilização social no contexto político e eleitoral* (2013) y *Experiencias de participación ciudadana* (en prensa). También ha publicado artículos en diversas revistas nacionales y extranjeras.

Recibido: 18/10/2013

Aceptado: 28/11/2013